

二、近期中共發布「長江經濟帶發展規劃綱要」簡析

國立中山大學政治經濟系助理教授李明軒

- 2016年9月「長江經濟帶發展規劃綱要」正式公布，試圖透過整合長江流域各省和城市以刺激內需，拉近區域所得差距；拯救長江流域環境生態，並藉此發展綠色產業；促進產業升級。
- 「規劃綱要」執行之後，產業創新、有效需求被引領出來的大量商品服務需求、以及綠色產業等面向給予臺商以及外商追求空間。
- 能否有效整合各省將是「規劃綱要」執行的主要挑戰；其中綠色發展、產業升級，皆屬投入高、回收不確定性亦極高的路線，中共中央綠色決心與地方經濟發展壓力的拉鋸，結果有待觀察。

（一）「長江經濟帶發展規劃綱要」的緣起與主要內容

2016年9月11日晚，中國大陸國務院網站以「答記者問」方式向外界展示了新一輪「長江經濟帶發展規劃綱要」（其後簡稱為「規劃綱要」）的主要內容。自2012年習、李接班後，長江經濟帶的戰略思維開始醞釀，歷經年餘的思辨、討論，中國大陸國務院於2014年9月正式發布「關於依託黃金水道推動長江經濟帶發展的指導意見」，將長江經濟帶的發展定調為國家戰略。2016年9月，考量大環境的改變、並融入其他經濟戰略的精神，更為詳細、全面的「長江經濟帶發展規劃綱要」終於出爐。

中國大陸過去高速的經濟成長主要依靠大規模的政府和民間部門投資、以及廉價勞力所帶來的龐大出口市場所支撐。然而一方面隨著投資和產能過剩，以大規模投資所取得的高速成長已不復可能，另一方面隨著世界消費市場不景氣、出口衰退，加上中國大陸人口紅利消失、勞動力成本逐年上升，以大量出口所支撐的經濟成長也逐漸萎縮。面對此「中等收入陷阱」，中國大陸政府的當務之急有二：

消化現有過剩產能、並促進產業升級，以及由內需取代外銷、延續經濟成長動能。因此自 2014 年以來，中國大陸政府對外推出「一帶一路」，藉由發展現代絲路以消化內部過剩的產能，對內則推出「京津冀協同發展」、以及「長江經濟帶發展」，透過整合經濟區域，刺激有效需求，冀求有效解決中國大陸經濟目前面對的困境。

「規劃綱要」首先指出長江經濟帶在中國大陸經濟版圖中的重要性（長江經濟帶覆蓋 11 省市，面積占全大陸的 21%，人口和經濟總量均超過全大陸的 40%，生態地位重要、綜合實力較強、發展潛力巨大）；接著點出長江經濟帶目前面臨的挑戰（生態環境狀況形勢嚴峻、長江水道存在瓶頸制約、區域發展不平衡問題突出、產業轉型升級任務艱巨、區域合作機制尚不健全）；繼而提出長江經濟帶的發展目標，包括：一、強化長江全流域生態修復，實現經濟發展與資源環境相適應，走出一條生態優先、綠色發展之路；二、構建綜合立體交通走廊，挖掘長江中上游廣闊腹地蘊含的巨大內需潛力，促進經濟增長空間從沿海向沿江內陸拓展，縮小東中西部發展差距；三、打破行政分割和市場壁壘，遵循「流域互動、集約發展」的思路，推動經濟要素有序自由流動、資源高效配置、市場統一融合，促進區域經濟協同發展；四、優化沿江產業結構和城鎮化佈局，採取「一軸、兩翼、三極、多點」的格局，建設陸海雙向對外開放新走廊，培育國際經濟合作競爭新優勢（「一軸」是指以長江黃金水道為依託，發揮上海、武漢、重慶的核心作用，以沿江主要城鎮為節點，構建沿江綠色發展軸；「兩翼」是指發揮長江主軸線的輻射帶動作用，向南北兩側腹地延伸拓展，提升南北兩翼支撐力；「三極」是指以長江三角洲城市群、長江中游城市群、成渝城市群為主體，打造長江經濟帶三大增長極；「多點」是指發揮三大城市群以外地級城市的支撐作用）。

（二）「長江經濟帶發展規劃綱要」的目標與政策設計理念解讀

觀察此次「長江經濟帶發展規劃綱要」內容多達一萬三千多字，所涵蓋目標眾多、琳瑯滿目。但由於「長江經濟帶發展」在目前中國大陸經濟戰略中屬於「對內」戰略，因此考量當前中國大陸內部經濟情勢之後，我們可以將整個「規劃綱要」的目標歸納精簡為三個：

1. **透過整合長江流域各省和城市以刺激內需，並藉此機會拉近所得差距：**刺激內需，首重人員的流動。人若動起來，就有機會產生食、衣、住、行、育、樂的需求，形成內需。因此「規劃綱要」從打造立體交通走廊做起，從水、陸、空三面向整合長江流域各省和城市，短期內促進旅遊內需，中長期則透過城鎮化把人移往城鎮、聚在一起，創造消費環境，解決有錢不願花、有錢沒處花的問題。優質的消費環境還需要有豐沛、優質又暢通的產品，因此「規劃綱要」進一步提及整合長江流域成為一個經濟體，整個區域內朝向制度、政策、通關一體化，清除行政分割和市場壁壘，促進產業、商品的流通。

另一方面，沿海與內陸的所得差距在改革開放後日漸嚴峻。當初的領導人鄧小平登高一呼，先讓一部分的人富起來，讓沿海的省份富起來，形成了今日發展領先的京津城市群、長三角城市群、珠三角城市群。然而，區域發展不平衡導致社會浮動，已到了必須解決的迫切時點。中國大陸政府選擇從長江經濟帶做起，也是著眼於這條黃金水道，串聯了中國大陸西部、中部、東部省分，跨越了所得分配的兩端，若能有效整合，促進區域內人員、產業、商品的雙向流通，最有機會拉近沿海與內陸的所得差距。

2. **為拯救長江流域因經濟改革以來工業發展被破壞的環境生態，並藉此機會發展綠色產業：**與 2014 年發展長江經濟帶的指導意見第一次出臺相比，此次所發布的「規劃綱要」調整優先順序、更加強調長江經濟帶的發展必須走生態優先、綠色發展之路，涉及長江的一切經濟活動都要以不破壞生態環境為前提。中國大陸改革開放以來大規模礦產資源的開採以及快速成長的生產活動對生態環境造成嚴重的破壞，長江流域可見大量的污水直排長江、採砂船密布江面、各種水利工程林立、密布的重化工業工廠，造成江河湖泊水質惡化，水產動植物受污染，植被破壞。環境惡化已不限於想像中遙遠的村野地區，自然河流的污染是連帶性的，因此侵蝕深入城市家庭、全民有感。

此次「規劃綱要」強調長江流域共抓大保護、不搞大開發，列出產業負面清單，更明確點出綠色發展目標：到 2020 年，河湖、濕地生態功能基本恢復，水質優良（達到或優於Ⅲ類）比例達到 75% 以上，森林覆蓋率達到 43%。中國大陸政府藉長江經濟帶進一步展示其自「十一五」之後綠色發展的決心，顯示其從「工業大國」轉向「工業強國」的企圖，也欲趁此機會一舉發展綠能產業，另創經濟成長動能。

3. **促進產業升級：**產業升級是中國大陸政府「十一五」規劃以來經濟發展的重點；基於長江流域目前較佳的工業、農業基礎，「規劃綱要」計畫打造長江經濟帶成為引領全中國大陸轉型發展的創新驅動帶。長江流域有大量的石化、汽車、鋼鐵、船舶等產業，擁有一定的基礎，然而整體而言是大而不強的。因此「規劃綱要」提出在長江經濟帶打造世界級的產業集群，就是希望在中國大陸工業基礎最好的地方實現產業由大變強。

「規劃綱要」鼓勵扶植能夠舉得世界市場話語權的廠商，也鼓勵製造業與互聯網融合發展，推動「互聯網+」協同製造，鼓勵新產業、新業態、新模式。此外，長江流域是中國大陸主要的農業耕作區，「規劃綱要」也鼓勵農業的升級，發展現代農業和特色農業。產業的創新不易，「規劃綱要」相信重賞之下必有勇夫，預計投入更多誘因，以鼓勵產業創新。

（三）「長江經濟帶發展規劃綱要」執行困難面

「規劃綱要」的內容包山包海，為中國大陸未來經濟的永續成長提供藍圖，然而執行的主要困難預期會是各省市能否有效合作。長久以來中國大陸各省之間的競爭關係，產生許多不必要的資源浪費、重複投資；而此次「規劃綱要」中的綠色發展、產業升級，估計都是投入量大、但回收無法立竿見影的投資，各省領導階層是否願意放下個人仕途晉升考量、省際競爭，而以中國大陸整體經濟的永續發展為考量，這才是長江經濟帶是否能夠成功的重點。

(四) 「長江經濟帶發展規劃綱要」對臺商的影響

「規劃綱要」執行後，在打造海陸空運輸這一塊，中國大陸自身經驗豐富、且內部目前非常需要這些建設消化產能，因此留予我臺商及外商的空間不大。然而，產業創新，以及有效需求被引領出來之後的大量商品、服務需求，給予臺商很大的發展空間以及獲利機會。此外，綠色發展這部分中國大陸目前的技術相對缺乏，因此亦給予臺廠商以及外商很大的空間。

目前兩岸關係處於高度不確定的時期，臺商在中國大陸發展所受到的待遇未卜，建議政府仍應秉著為民服務的宗旨，不只做為臺商的後盾，也應主動分析中國大陸市場中臺商利基所在，輔導並引導臺灣廠商投入競爭。

(五) 小結

中國大陸官方能夠針對國內外情勢適時制訂經濟對策，且熟讀西方國家經濟發展的過程，研究西方國家所曾經歷過的挫折、所得到過的教訓，從中學習、企圖讓中國大陸經濟發展彎道超車。這次「規劃綱要」中的區域整合、永續發展、產業升級等思維亦是擷取西方發展的路徑，企圖在經濟景氣低迷中再闖一條路出來。但是成效如何，還是要看各方諸侯如何合作，上有政策、下有對策，上有指示、下各自詮釋，中央有綠色決心、地方有發展壓力，如何整合、如何執行，將為中國大陸層層官僚體系所必須面臨的最大挑戰。